CONSEJO CIENTIFICO PARA LA POLITICA DEL GOBIERNO

W 16

LA INACABADA INTEGRACION EUROPEA

Resumen del informe al Gobierno

WRR
Plein 1813 nr. 2
2514 JN Den Haag
tel. 070-614031

La-Haya
junio 1986

RESUMEN DEL INFORME "LA INACABADA INTEGRACION EUROPEA"

I. GENERALIDADES

En este informe ocupa un lugar central la necesidad de ultimar el proceso de estancamiento de la integración económica europea por medio de la realización ulterior del mercado interno de productos industriales y servicios, y mediante una reorientación de la política agraria común. Semejante ultimación se requiere para hacer frente a las amenazas que se vienen observando por cambios estructurales a nivel mundial, en especial la competencia desde los Estados Unidos, el Japón y los nuevos países industrializados.

Según se manifiesta en el Capítulo I, la capacidad de llevar a cabo una política económica nacional se ha visto corroída por el estado todavía imperfecto de integración del mercado. La Comunidad no ha podido compensar aún este, por decirlo así, efecto de "goteo" del poder político nacional. Partiendo sólo de que no disminuirá realmente en los años venideros la necesidad de intervención estatal, y que la ultimación ulterior del mercado interno afectará aún más la capacidad de los estados miembros de llevar políticas independientes, el aumento de la capacidad política comunitaria seguirá solicitando mucha atención en los próximos años.

Por consiguiente, en este informe se presentan dos aspectos del proceso de integración: integración negativa (la eliminación de barreras nacionales para llegar a un solo mercado) e integración positiva (es decir, llevar una política común o una política coordinada por la Comunidad). Ambos aspectos están indisolublemente unidos entre sí, en el sentido de que, dondequiera que las autoridades nacionales continúen haciendo sus políticas, la integración negativa se verá siempre seguida muy de cerca por una forma más o menos trascendental de integración positiva. Si las integraciones negativa y positiva, no se ajustan debidamente, como sucede ahora, se originan déficits de integración que perturban el funcionamiento del

mercado común y limitan la efectividad de la política estatal, tanto a nivel comunitario como nacional, que se lleva en el seno de la Comunidad.

También se producen déficits en la política nacional al margen del 'acquis' de la integración llevada a cabo. El fuerte aumento de tareas estatales experimentado en los últimos treinta años, y el incremento que corre parejas con ello del número de intervenciones estatales, han actualizado la problemática de coordinación, tanto con respecto a las intervenciones que cometen en el mercado los países miembros, como en la política macro-económica y monetaria que se lleva de forma complementaria para la realización del mercado común. Esta problemática se ha visto agravada mediante las ampliaciones de la Comunidad. A medida que intervienen más autoridades en el inconcluso mercado común, va aumentando la probabilidad de que los resultados de los procesos del mercado y los efectos de la política nacional estatal se interfieran recíprocamente, con la consecuencia de pérdidas también en efectividad, tanto a nivel comunitario como nacional.

En este informe se ha tratado de buscar soluciones que cuadren con la índole de los terrenos parciales y que puedan lograrse y realizarse en el aspecto político. La complexidad del fenómeno de la integración incompleta trae consigo que carezca de sentido buscar soluciones simples que sean omnímodas. Así, por ejemplo, en algunos terrenos políticos será posible lograr progresos delegando el Consejo de Ministros mayores atribuciones a la Comisión Europea, mientras que en otros casos podrá obtenerse una cooperación más estrecha entre los estados miembros. Bajo esta luz han de contemplarse también las soluciones en el marco de la 'diferenciación', la 'integración diferenciada' y de una Comunidad que 'marche a la cabeza', lo que bajo ciertas circunstancias puede contribuir a completar el proceso de integración. Las condiciones bajo las cuales puedan tener aceptación esta clase de soluciones se señalan explícitamente en los párrafos correspondientes.

En el Capítulo 2 se examinan las posibilidades y márgenes para la solución de la problemática. Se comprueba que las opiniones de los países miembros, acerca de los objetivos finales del proceso de integración, difieren fuertemente entre sí y que su implicación en este proceso varía según el grado de integración de las economías independientes en el mercado común. Es por eso que los nuevos países miembros mostrarán a veces más reserva frente al avance ulterior del proceso de integración que los viejos países miembros. Ello es posible también, siempre que los logros actuales del proceso de integración no se vean afectados y se mantenga abierta consecuentemente la posibilidad de una adaptación con posterioridad para los estados miembros que inicialmente se quedaron a la zaga. Además, se ofrecen en este capítulo restricciones que guardan relación con el origen, la composición y la estructura institucional de la Comunidad. Se pone fin al capítulo con un sumario de las posibilidades teóricas que existen para reducir los déficits de coordinación expuestos en el capítulo 1, dados los márgenes existentes dentro de los cuales debe efectuarse el proceso de integración.

En materia de contenido se ha preferido tratar la problemática de la integración inacabada a base de dos temas: el mercado de productos industriales (y en coherencia con ello el de servicios) y el mercado de productos agrícolas. Esta elección ha sido sugerida también por las experiencias adquiridas con ello en el proceso de integración y por el lugar central que ocupan estos temas en el seno de la problemática de la integración europea y la importancia que la misma reviste para Holanda.

En el Capítulo 3 se ofrece principalmente la problemática de la integración inacabada en estos dos terrenos. Se hace hincapié en la realización de un gran mercado doméstico homogéneo de productos industriales y servicios, en Europa occidental en general y para Holanda en particular. Junto a una enumeración de los principales impedimentos, se proporciona una breve exposición de las discrepancias en pareceres de carácter político industrial que se dan entre los estados miembros, y los

obstáculos que surgen como consecuencia de ello. La problemática agraria se trata a base de tres problemas: los excedentes y sus respectivos problemas financieros, los territorios marginales y los problemas del medio ambiente. En este respecto, se impone la necesidad de contemplar la reorientación requerida de la política agraria comunitaria a la luz de lo que se ha logrado para Europa occidental en general y para Holanda en particular. Las discrepancias de pareceres que se han esbozado entre los países miembros acerca del futuro de la política agraria comunitaria muestran, sin embargo, que semejante reorientación no será un asunto fácil.
En los capítulos 4 y 5 se discuten aspectos para llegar a una solución de la problemática del mercado común de productos industriales y del de productos agrarios. En el capítulo 6, por último, se examinan un número de problemas institucionales. Las conclusiones y recomendaciones principales se exponen a continuación.

2. EL MERCADO COMUN DE PRODUCTOS INDUSTRIALES

En el capítulo 4, el WRR llega a las conclusiones siguientes:

a. Las ideas de la Comisión en el Libro Blanco de 1985 sobre la terminación ulterior del mercado interno son consistentes en materia de contenido. Sin embargo, la Comisión no presta suficiente atención a las consecuencias de una rápida terminación del mercado interno para la distribución geográfica de actividades económicas dentro de la Comunidad y a las consecuencias que puedan acarrear para las autoridades nacionales. En algunos aspectos importantes - por ejemplo, el de la armonización fiscal - se habrá de recurrir probablemente a soluciones optativas de segundo o de tercer orden, como determinadas formas de integración diferenciada -en el tiempo- y dejar -en parte- ciertas atribuciones en manos de los países miembros.
b. La ejecución oportuna de las medidas necesarias para la realización ulterior del mercado interno y una administración efectiva del 'acquis' de la integración lograda hasta la fecha, requieren el abandono del principio de unanimidad, aplicado realmente en la toma de decisiones por el Consejo de Ministros, y delegar ampliamente a la Comision atribuciones de carácter regulativo y ejecutivo.

c. El mercado interno de productos industriales no podrá funcionar como es debido hasta que se haya logrado la libertad de radicación y de prestación de servicios dentro de la Comunidad. En este respecto, merece especial atención la realización de una política - liberizadora- comunitaria de transportes.

d. Un mercado interno de productos industriales exige la unificación ulterior de la política comercial comunitaria, el fortalecimiento y la ampliación de la política competitiva de la Comunidad y una mejor coordinación de las políticas industriales nacionales por parte de los países miembros. Como requisito marginal, es deseable llevar a cabo un ajuste más terminante de las politicas macro-económicas y monetarias por parte de los estados miembros.

A la luz de estas conclusiones, hace el WRR las siguientes recomendaciones:

2.1 Libertad de tránsito

a. Barreras comerciales técnicas y administrativas

Las actividades de armonización necesarias deben limitarse a la fijación de las normas esenciales de calidad. Con respecto a regulaciones al margen del campo de la seguridad, sanidad y medio ambiente, bastará con el reconocimiento recíproco de las normas nacionales, basadas en normas mínimas de calidad a nivel comunitario. La toma de decisiones por el Consejo de Ministros habrá de limitarse a orientaciones principales de carácter político, delegando a la Comisión la armonización de las regulaciones nacionales en mayor medida que hasta la fecha. A la Comisión se le habrá de acordar por tanto también más atribuciones supervisoras con respecto al cumplimiento de las regulaciones comunitarias a nivel nacional.

b. Barreras fiscales

En este respecto habrán de aceptarse soluciones de segunda opción en la forma de diferenciación en el tiempo; se requerirá un período de transición mayor, en especial para los nuevos estados miembros. Tales diferenciaciones no tienen por que extenderse hasta todas las propuestas de armonización de la Comisión. Los países que han introducido el

sistema del IVA, por ejemplo, serán sometidos al principio del status-quo con respecto a la estructura y nivel de las tarifas.

c. Control de divisas

Dentro de la estructura actual de autorizaciones de la CE no será posible realizar totalmente la supresión de las restricciones de divisas existentes. Las iniciativas del caso habrán de tomarse sobretodo por los estados miembros de la CE. La armonización recíproca de las políticas macroeconómica y monetaria podrá ser fomentada por la Comunidad pero no podrá ser impuesta.

d. Restricciones de política comercial

Si se concede prioridad a la terminación del mercado interno, la Comunidad ya no podrá adoptar más medidas de carácter político-mercantil, cuyo contenido o naturaleza afecten la realización de este mercado interno. Además, la política comercial comunitaria tendrá que ser ampliada a formas más nuevas, tales como los llamados convenios de cooperación técnica con los países del Bloque Oriental. En mayor grado que antes, habrá de aspirarse a que el contenido de los acuerdos con países terceros no estén en pugna con los intereses comunitarios, tales como la unidad del mercado interno. La eliminación de barreras político-comerciales en el tráfico intra-comunitario requiere una mayor centralización en el ejercicio de las atribuciones que la Comunidad ya posee 'de jure'. La terminación del mercado interno exige mayor reserva por parte de la Comisión en la aplicación de medidas de garantía de acuerdo con el Artículo 115 de la CEE. Sin embargo, resultará difícil evitar cierto grado de diferenciación en el tiempo para los nuevos países miembros.

e. Encargos estatales

El aumento de la transparencia del mercado requiere una armonización trascendental de las regulaciones nacionales para la compra y contratos estatales. La Comisión ha de adquirir mayores posibilidades de control sobre las actividades de las entidades nacionales. La política nacional que se lleva a cabo con respecto a adquisiciones y contratos ha de ir más estrechamente ligada con las indicaciones coordinadoras de la Comunidad, en cuanto a contenido. En este dominio no se dan posibilidades de diferenciación política.

f. Barreras en el tráfico de servicios

Los servicios de la banca y de los seguros han de ser liberalizados mediante el reconocimiento recíproco de las normas nacionales para la admisión y métodos de trabajo de estas instituciones y el reconocimiento mutuo de los controles administrativos nacionales sobre sus políticas. Para las profesiones liberales han de eliminarse las restricciones nacionales sobre el derecho de radicación. Han de evitarse igualmente las disparidades en la legislación nacional, con respecto al tráfico de cruce de fronteras en los servicios que están basados en la tecnología de la información.

g. El mercado comunitario de transportes

Dadas las diferencias de opiniones nacionales, las formas de solución propuestas no pueden ser más que de índole modesta. La política comunitaria de transportes apuntará más hacia la normalización de las condiciones marginales cualitativas y financieras que hacia una influencia cuantitativa de la oferta de las diferentes clases de transporte. En vista de que una intensa reglamentación del mercado para el transporte, sobrecargaría demasiado la capacidad política y la toma de decisiones de la Comunidad, es natural que la elección recaiga sobre la liberalización de gran alcance.

2.2 La política comunitaria de apoyo

En este dominio, el WRR llega a las conclusiones siguientes:

a. En cuanto a las diversas formas de política de protección - la política comercial comunitaria, la política de competividad y la política industrial y tecnológica - cabe señalar en general que la ultimación ulterior del mercado interno requerirá ya sea la comunalización ulterior de la política que se ha llevado a cabo hasta la fecha a nivel nacional, ya sea una coordinación más estricta por parte de la Comunidad de la acción nacional. Toda ultimación ulterior del mercado interno impondrá limitaciones jurídicas más rigurosas a las intervenciones nacionales, o bien hará que tales intervenciones carezcan de efecto.

b. También con la segunda o tercera mejor solución, que como mínimo se requiere, más aceptables para los países miembros, resultará necesario efectuar considerables desplazamientos en la esfera de atribuciones dentro de la Comunidad. las cargas políticas resultantes exigirán también en este conjunto el abandono del principio de unanimidad en el Consejo y una amplia delegación de atribuciones a la Comisión.

En base a estas consideraciones, se hacen las siguientes recomendaciones:

2.2.1 Política comercial

a. La política comercial comunitaria tendrá que seguir respetando las obligaciones de liberalización adoptadas bajo el GATT y tendrá que ejercer presión sobre el cumplimiento de las mismas por países terceros. El llamado nuevo instrumento de política comercial de la Comisión Europea, podrá emplearse en este respecto para lograr los objetivos de una política realmente industrial.

b. En vista de que una frecuente aplicación de regulaciones 'anti-dumping' y 'anti-subsidio' puede conducir a una gran opacidad de las tarifas y restricciones aplicables a las importaciones, la Comunidad se verá obligada a adoptar una actitud de reserva con respecto a este punto, en especial frente a países terceros signatarios del GATT.

c. Una política comercial que sea más comunitaria no se presta ni es necesaria para una aplicación diferenciada.

2.2.2. Política competitiva

a. Con una ultimación ulterior del mercado interno de productos industriales, del de servicios y factores de producción y una política comunitaria de competitividad, la armonización y la reducción de reglamentaciones habrán de caminar paralelamente, bajo una extensión simultánea de la política competitiva comunitaria. El sentido de la solución se encuentra en un ejercicio más riguroso de poderes, que de hecho ya posee la Comunidad pero que hasta la fecha no ha aprovechado en medida suficiente.
b. Habrá que actuar con reserva con respecto a la introducción de restricciones cuantitativas sobre el derecho de establecimiento a nivel nacional.
c. Es deseable que se aplique más severamente la prohibición de conceder apoyo con respecto a distorsiones específicas. Con excepción de la admisión de algunas construcciones transparentes, la concesión de apoyo nacional habría de declarse incompatible con las disposiciones del tratado de la CEE. La Comisión puede disminuir sus cargas de control adjuntando un plazo máximo a cada aprobación. Habrá que dedicar mayor atención a la creación de un cuadro comunitario que permita valorar e incorporar las medidas de apoyo notificadas.
d. La integración, con motivo de asumir la Comunidad las políticas y los instrumentos políticos de los estados miembros, se recomienda únicamente cuando la política en cuestión no pueda realizarse más que a nivel comunitario (p. ej., ciertos aspectos de la política tecnológica).
e. La Comunidad y los estados miembros habrán de trazar una estrategia legislativa a plazo medio, que apunte hacia la coexistencia de poderes legislativos comunitarios y nacionales en los mismos campos políticos. (En el párrafo 4.3.3.4 se discuten los tres elementos que tendría que incluir esta estrategia legislativa).

2.2.3 Política industrial y tecnológica

a. Al mejorar la infraestructura física, técnico-científica y científica, la cooperación entre los estados miembros más interesados puede conducir a soluciones parciales, pudiendo asociarse posteriormente otros países miembros. En este respecto, la Comisión habría de ejercer sobretodo una tarea supervisora.

b. Las instituciones nacionales técnico-científicas al servicio del mundo industrial deberán abrir sus puertas, bajo las mismas condiciones, a todas las empresas establecidas en la Comunidad.

c. La Comunidad habrá de fomentar por sí misma el establecimiento de destacados centros de investigación, entre otras formas, participando en la financiación de los mismos. Conviene igualmente que se estimulen convenios de cooperación entre las universidades europeas.

d. Las instituciones de la Comunidad habrán de desarrollar una política científica comunitaria. La responsabilidad sobre la administración de tal política puede ser asignada a un organismo independiente a nivel comunitario.

e. Al invitar a innovaciones de índole tecnológica, apuntan las experiencias con programas comunitarios (Esprit, Brite y Race) hacia una dirección de desarrollo muy prometedora, que habrá de ser elaborada ulteriormente.
El Consejo de Ministros tendrá que limitarse en este sentido a la fijación global de los objetivos generales y recursos de los diversos programas. La Comisión habría de independizar organizativamente la administración sobre programas político-industriales y asegurar estructuralmente, con la toma de decisiones, la aportación de expertos independientes.

f. El apoyo gubernamental para la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías y productos deberá ser juzgado tan críticamente como los demás formas de apoyo estatal. El Consejo y la Comisión podrían estrechar en mutua deliberación los márgenes para el apoyo estatal ofensivo, tanto cuantita como cualitativamente. La cooperación en 'grandes' proyectos entre la Comunidad y los estados miembros habría de ceñirse a los programas existentes (Esprit, Brite y Race).

g. Dentro de las condiciones marginales del Tratado de la CEE y la ley comunitaria hay lugar para la cooperación entre dos o más estados miembros, al objeto de fomentar nuevos desarrollos tecnológicos (tales como en Eureka, Cern y Airbus), siempre que los proyectos parciales estén abiertos a todas las empresas en la Comunidad y puedan afiliarse al proyecto estados miembros no-participantes.

h. Reviste capital importancia que la ola de legislación, que los adelantos en el dominio de la informática estimularán en breve, sea conducida por canales comunitarios.

i. A nivel comunitario y en beneficio de la política industrial, habrán de buscarse nuevos derroteros, entre otros, para la composición y elaboración de regulaciones para bienes y servicios; el funcionamiento de los mercados monetario y de capitales; la protección del medio ambiente contra efectos externos negativos de producción y consumo; y para aspectos del derecho empresarial.

j. El sector privado del mercado tendrá que hacerse más agradable a la innovación. Las medidas estatales al efecto se hallan en su mayor parte en el terreno de los poderes nacionales, por lo cual el papel de la Comunidad podrá limitarse a aconsejar e informar. Las autoridades pueden fomentar la introducción de nuevos productos y nuevas formas de prestación de servicios, ofreciendo oportunamente infraestructura apropiada, 'hardware'; facilidades de servicio, actividades de información y estableciendo aranceles atractivos.

3. LA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA

La política agrícola se examina en el capítulo 5 en coherencia con la demás problemática de la Comunidad. Se establece que en la actual política agrícola, utilizando solamente el mecanismo de fijación de precios, se trata en demasía de alcanzar tanto un equilibrio del mercado como un ingreso que sea aceptable para la población agraria. Junto con el progreso técnico, que conduce a que aumentando los rendimientos pueda producirse cada vez a menos precio, se ha originado de este modo un gran superávit de producción, que tampoco a la larga puede ser absorbido por la demanda ya apenas creciente dentro de la Comunidad. Estos excedentes

se colocan a altos precios y sólo en parte en el mercado mundial, lo que no conduce únicamente a un derroche de recursos, sino también a grandes tensiones con otros exportadores de productos agrarios.
Contrariamente a la política del mercado agrícola, ha permanecido la política estructural agrícola en manos nacionales. Debido a ello la cuenta de la política estructural nacional es abonada por la Comunidad, sin que se haya incorporado a tal efecto algún freno de moderación.

Después de una discusión sobre las ventajas y desventajas respectivas de la política orientada al mercado, por una parte, y la fijación de cupos, por otra, se establece que el verdadero desarrollo en la Comunidad, en cuanto a la fijación extremada de cupos, se determina sobretodo por los limitados márgenes políticos y que a un largo plazo no se solucionan de esta forma los problemas centrales de la política agrícola. El mecanismo de la toma de decisiones de la Comunidad queda sobrecargado y se pone en juego el mercado interior integrado.
El WRR recomienda como solución efectuar una reorientación que apunte hacia una política agrícola de mercado que esté en mayor concordancia con el mercado, con reducción global de precios en la dirección del nivel mundial de precios. Al mismo tiempo, habrán de desarrollarse y financiarse nuevos instrumentos en beneficio de las zonas agrícolas más débiles.
Solamente de esta manera será posible mantener la unidad y la libertad del mercado, permitiendo a la vez a la agricultura que continúe conservando sus funciones en beneficio del paisaje, la naturaleza y el medio ambiente.
Una reducción de los precios agrícolas intervenidos, hasta un nivel que se aproxime al precio del mercado mundial, es justificable para las zonas agrícolas centrales porque el nivel de precios agrícolas comunitario va ajustado hasta la fecha, en medida importante, a los productores que trabajan bajo condiciones más marginales. Sin embargo, conviene que semejante reducción de precios tarde unos diez años en realizarse a fin de que sea posible obtener una adaptación justificada a las nuevas circunstancias.

La fuerte presión que se origina de esta manera sobre los ingresos rurales, habrá de conducir necesariamente a una reducción acelerada del número de campesinos. Comoquiera que continúa aumentando el rendimiento por unidad de superficie, debido en parte a un disminución de los precios del suelo y del arrendamiento, la adaptación del volumen de producción creará espacio para otras formas de utilización del suelo, por el cual existe una gran demanda precisamente en las zonas centrales y densamente pobladas de Europa.
Con una política que esté más orientada hacia el mercado, tiene un drástico retroceso de los precios consecuencias inaceptables, tanto para los territorios agrícolas menos prósperos con perspectivas de desarrollo estructural, como para las zonas realmente marginales sin posibilidades de desarrollo. Estas consecuencias habrán de ser absorbidas por un conjunto de medidas de apoyo y de compensación. En zonas con perpectiva, estas medidas pueden referirse a mejoras cultivo-técnicas y a mejoramientos infraestructurales coherentes a las mismas, siempre y cuando ello conduzca a empresas que estén en condiciones de aceptar una política agraria que esté más armonizada con el mercado. Este requisito obliga a una gran discreción, tanto más porque cualquier expansión que tuviere lugar del potencial de la producción agraria hará aumentar los problemas de adptación en las zonas centrales agrícolas, tradicionalmente más prósperas. Por cuanto una expansión conduzca a una distribución geográfica más equlibrada de capacidad de producción dentro de la Comunidad, éste habrá de ser, sin embargo, el precio que habrá de pagarse para mantener abierto el mercado y para conservar las posibilidades de desarrollo de la agricultura en los territorios centrales. Frente a co-financiamientos comunitarios, la Comunidad habrá de probar sus poderes para refrenar los apoyos nacionales mediante la adopción de medidas de mejoramiento estructural.
Parcialmente en conformidad con el Libro Verde, se propone para las zonas realmente marginales la adopción de las siguientes medidas compensatorias:

a. Salvaguardar cierta capacidad de producción mediante un subsidio decreciente por unidad de producción para empresas que se han sometido a inversiones en el pasado y son potencialmente viables.

b. Establecer regulaciones de rescate para destinar suelos marginales a parques nacionales, parques de paisaje, zonas de recreo, praderas extensas y silvicultura.

c. Regulaciones para mantener tierras marginales en producción para la conservación de la naturaleza y el paisaje. En este respecto no se trata tanto de mantener métodos tradicionales de agricultura, sobre los cuales se duda que permitan alcanzar los fines previstos, sino más bien elaborar una política que apunte más hacia el objetivo que se persigue, con la finalidad de fomentar el desarrollo de nuevos métodos para promover nuevos valores.

d. Fomentar el cultivo de productos que contribuyan en bajo grado al aumento de los problemas de los excedentes. Cabe pensar en este respecto también en productos agrícolas que no puedan conseguirse bajo condiciones tecnológicas muy avanzadas, por ejemplo productos de 'artesanía' y 'naturales'.

e. Apoyos de ingresos individuales gradualmente conclusivos como complemento a previsiones nacionales a fin de compensar las consecuencias sociales emanantes de cierres forzosos de empresas.

Estas medidas podrían reducir los problemas que se originan para las zonas marginales por una política más orientada hacia el mercado, pero no solucionarlos en mayor grado que la política actual de precios de mercado. A tal efecto, conviene disponer la problemática en un marco mayor que el de la política agraria solamente, fomentando una estructura económica que reemplace total o parcialmente la vetusta estructura agrícola.

En este orden de cosas deberán desempeñar un importante papel los programas complementarios de la Comunidad destinados para el mejoramiento de la infraestructura, la formación o readaptación de la población laboral y la promoción de un nivel de previsiones que satisfaga las exigencias de las nuevas formas de actividad.

También con una política que apunte más hacia el mercado continuará siendo necesario establecer cierta clase de tampón, mediante un sistema de recaudaciones y restituciones al exterior de las fronteras, a fin de absorber fluctuaciones excesivas a muy corto plazo. El nivel de precios 'amortiguado', sin embargo, tendrá que reflejar el precio medio del mercado mundial, de suerte que el equilibrio entre las recaudaciones de tributos de importación y las restituciones no vuelva a ser perturbado permanentemente, con todas las consecuencias que ello pueda acarrear para el presupuesto comunitario y las relaciones internacionales.

Con el objeto de mantener abierto el mercado interior para todos los géneros y servicios, los estados miembros más prósperos, con inclusión de Holanda, tienen particular interés en liberar la política agrícola comunitaria del aislamiento actual en que se encuentra. Los recursos financieros que se requieren para ello pueden obtenerse en gran parte del presupuesto actual de la CE. El caso es que la eliminación de los excedentes representa ahora ya un coste de casi el 15 por ciento del valor de producción de la agricultura en la Comunidad, mientras que sólo el 1,5 por ciento contribuye, por la vía indirecta de un elevado nivel de precios, al mantenimiento de las condiciones de vida, que apenas merecen ser calificadas de razonables, de las zonas marginales de la Comunidad.

4. PROBLEMAS INSTITUCIONALES

4.1 Instituciones de la Comunidad

En el primer párrafo del capítulo 6 se contemplan los problemas institucionales de la Comunidad como una derivación de la problemática material. Si la CE desea dar el mínimo de pasos necesarios para completar el mercado interior y reorientar la política agraria comunitaria, tendrá que aumentar de manera considerable su capacidad de toma de decisiones. Esto significa que el principio de unanimidad para la toma de decisiones del Consejo, habrá de ser considerado de nuevo y, eventualmente, ser abolido. Además, habrán de delegarse poderes políticos a la Comisión en medida mucho mayor que en el pasado.

Las propuestas que se hacen al respecto en el proyecto de Acta Europea introducen algunas mejoras necesarias, siempre que sean observadas debidamente, pero no responden todavía completamente a las exigencias que impone una solución mínima de la problemática material.

Para mejorar el 'cubrimiento' democrático de la política de la Comunidad, será necesario fortalecer y ampliar sobretodo las facultades de control del Parlamento Europeo sobre la Comisión. A medida que aumenten los poderes de la Comisión - evolución no improbable si se hacen progresos en la terminación del mercado interno - las facultades del Parlamento Europeo adquirirán también mayor peso en materia de contenido.

En una Comunidad en la que su estructura política se caracteriza por la tensión entre dos elementos comunitarios e intergubernamentales y en donde, a consecuencia de ello, tal estructura es débil, la Corte de Justicia desempeña una función clave como juez comunitario. Si se quiere que el proceso de integración progrese, conviene que los estados miembros respeten el ordenamiento jurídico. Por consiguiente, es deseable que se tenga sistemáticamente al corriente de la jurisprudencia de la Corte de Justicia a los legisladores y reglamentadores nacionales, si fuere posible con conclusiones fundadas en cuanto a la legislación y reglamentación que se halle en vigor y en preparación.

La Comisión tendrá que sistematizar en mayor grado su control sobre el cumplimiento del derecho comunitario en términos de área política, interés político, (falta de) conformidad política anticipada y las consecuencias para la unidad y funcionamiento del mercado común. Sería conveniente otorgar poderes generales a la Comisión para que, con excepción de la fase administrativa preliminar, pueda apelar directamente ante la Corte de Justicia contra las acciones nacionales que manifiestamente estén en pugna con el derecho comunitario.

4.2 La inacabada integración y Holanda

En el apartado 6.2 se hace una distinción entre la política holandesa frente a y en el seno de la Comunidad.

En la política holandesa _frente_ a la Comunidad, conviene tener claramente a la vista las siguientes coherencias:

a. La relación entre integración positiva y negativa. Cada paso que se dé para realizar el mercado interno implica una derogación de la capacidad de actuar por parte del público nacional y, por lo tanto, actualiza la cuestión de si es necesario y hasta qué extremo se requiere un reemplazo a nivel comunitario.

b. La relación entre la problemática material e institucional. La terminación ulterior del mercado interno y la reorientación de la política agraria comunitaria, hacen necesario aumentar la formación de política y capacidad de ejecución de la Comunidad, incluso si se buscan soluciones que modifiquen lo menos posible el reparto de poderes entre la Comunidad y los estados miembros.

c. La relación entre la realización del mercado interno para productos industriales y el mercado para servicios y la reorientación de la política agraria comunitaria. Dados los intereses divergentes entre los estados miembros en los mercados para productos industriales y servicios, conviene aspirar a la realización simultánea del mercado interno para ambos sectores. Tendrá que promoverse vigorosamente una política comunitaria de transportes. Como sea que las zonas industriales y agrarias más prósperas coinciden a menudo,o se hallan ubicadas unas muy cerca de otras, habrán de tenerse particularmente en cuenta, al efectuarse la reorientación de la política agraria comunitaria, los intereses de los territorios más pobres, que generalmente están situados en la periferia. Esto implica que también en la esfera de la política holandesa, habrán de contemplarse en su recíproca coherencia los intereses de la industria, prestación de servicios (incluído el de transportes) y los de la agricultura.

La terminación ulterior del mercado interno tendrá profundas consecuencias en toda clase de terrenos para la politica llevada hasta la fecha a nivel nacional en el seno de la Comunidad.

Hasta la fecha parece ser que el gobierno holandés, en todas sus coyunturas, sea insuficientemente consciente de las consecuencias que acarrea la existencia de la Comunidad como un 'cuarto estado'. La mayor parte de los departamentos ministeriales carece de la pericia necesaria y se orienta demasiado hacia el propio contexto de política (deliberaciones intra e interministeriales, contactos con organizaciones de intereses, consultación con la interesada Comisión Permanente de la Segunda Cámara). Por consiguiente, es deseable que cada sector que se sienta afectado por el progresivo proceso de integración sea examinado sobre las consecuencias que éste pueda acarrear para la política. Semejante reconocimiento podría llevarse a cabo bajo los auspicios de la comisión coordinadora para Asuntos Europeos, umbral oficial del Consejo (Ministerial) para asuntos europeos, incorporando a expertos externos, si fuere necesario.

A nivel político nacional, la designación de una Comisión Parlamentaria Permanente para asuntos comunitarios podría redundar en beneficio de la cohesión de la política en el seno de la Comunidad, si logra promover que las demás comisiones parlamentarias permanentes, que se encargan de inspeccionar particularmente la política que llevan los departamentos ministeriales especializados, se den más perfecta cuenta del contexto comunitario. Con respecto a la política holandesa frente a la Comunidad, la supervisión de las actividades de los ministros holandeses en las instituciones comunitarias habrán de confinarse a una verificación de las coherencias globales. Como se ha demostrado por el ejemplo danés, una estricta sujeción a las decisiones parlamentarias nacionales conduce a la inmovilidad y a bloqueos. También la democracia parlamentaria holandesa tendrá que reconocer y aceptar su atadura al contexto comunitario.